

C.1  
Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.686 (SEM.92/3)  
21 de enero de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

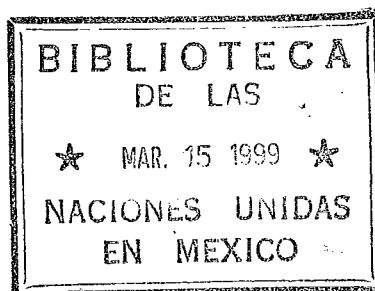
CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de Expertos sobre el Turismo en el  
Istmo Centroamericano y la República Dominicana

México, D.F., 25 y 26 de febrero de 1999

**ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA:  
LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS Y SU  
RELACIÓN CON EL TURISMO**

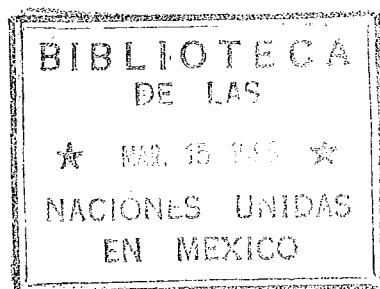


---

Este documento fue elaborado por la consultora Françoise Carner, en el marco del "Programa regional para el fortalecimiento del comercio exterior de servicios en la integración centroamericana" (BT-HOL-7-086). Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA .....	1
1. Firma de tratados de libre comercio .....	1
2. Tuxtla III .....	1
3. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México .....	2
4. Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y México .....	2
5. Nuevas legislaciones nacionales .....	2
II. BARRERAS Y DISTORSIONES QUE AFECTAN AL SECTOR DE SERVICIOS TURÍSTICOS .....	3
1. Las medidas que afectan al viajero .....	3
2. Los obstáculos a la prestación de servicios turísticos .....	8
3. Trato de la nación más favorecida .....	16
4. Los incentivos y las subvenciones .....	16
III. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA CON LA REPÚBLICA DOMINICANA .....	20
1. Ventajas de los países del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana .....	21
2. Algunos conceptos de liberalización .....	23



## **I. INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA**

En el aspecto político y administrativo, como consecuencia de las modificaciones aprobadas por los presidentes centroamericanos reunidos en Panamá II en julio de 1997, se está empezando a llevar a cabo la reestructuración del sistema institucional y de los órganos de gobierno de la integración centroamericana. El futuro desarrollo de este proceso puede tener un impacto significativo sobre la dinámica de las acciones de integración, en particular sobre la liberalización del comercio entre los países que conforman el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Dentro de este nuevo esquema, y en particular debido a la decisión de unificar las secretarías en una sola con sede en San Salvador, la Secretaría de Integración Turística se continuará encargando de la formulación de políticas y estrategias del sector en toda la región desde esa ciudad. Sin embargo, el trabajo relacionado con la ejecución de los programas de facilitación y promoción del turismo se seguirá manejando en cooperación con el sector privado, desde una agencia de cooperación turística que tendrá su sede en Managua.

### **1. Firma de tratados de libre comercio**

En el documento presentado, como primera parte de este proyecto, se analiza tanto la liberalización de los servicios y su relación con el desarrollo del turismo, como las listas de compromisos de los países del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, en el curso de 1998 la situación ha cambiado sustancialmente, en particular debido a la firma de dos tratados de libre comercio: uno entre la República Dominicana y Centroamérica, en abril, y otro entre la República Dominicana y la Comunidad del Caribe (CARICOM), en junio de 1998. Asimismo, el 1 de julio de ese año entró en vigor el tratado de libre comercio entre Nicaragua y México. En todos ellos, los servicios forman parte integrante del respectivo instrumento jurídico.

El primero de estos tratados es de crucial importancia para la región pues introduce la liberalización de los servicios como parte del proceso de integración, no sólo con la República Dominicana, sino entre los propios países centroamericanos, los cuales no habían logrado incorporar a este sector en el cumplimiento de sus objetivos integracionistas.

### **2. Tuxtla III**

Asimismo, como continuación de la reunión de Presidentes del Istmo y de México del Acuerdo de Tuxtla II, realizada en San José, Costa Rica en febrero de 1996, y que en su Plan de Acción había dedicado el punto XXIII al fomento y desarrollo del turismo, se realizó el encuentro Tuxtla III en San Salvador, El Salvador el pasado mes de julio de 1998. En la declaración conjunta emanada de la reunión se aprecian puntos que se refieren directamente al turismo y su desarrollo, así como a la liberalización del comercio. En efecto, se reitera el compromiso de impulsar el avance de los

tratados de libre comercio con México y su futura consolidación en un solo instrumento, y el apoyo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el fin de eliminar progresivamente las barreras al comercio e incentivar la inversión en el continente americano.

### **3. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México**

Este tratado consolida las medidas aplicadas en el sector de los servicios en el momento de entrada en vigor del tratado, el 1 de enero de 1995.

### **4. Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y México**

En este instrumento también se consolida el nivel de restricciones existentes en el momento de la implementación del tratado, el 1 de julio de 1998.

### **5. Nuevas legislaciones nacionales**

La expedición de nuevas legislaciones nacionales relacionadas con la liberalización de los servicios y el turismo en el Istmo Centroamericano ha tenido su más importante ejemplo en la nueva ley de inversión extranjera de Guatemala de febrero de 1998, que otorga trato nacional a los inversionistas extranjeros y liberaliza todos los sectores, incluyendo el transporte público de pasajeros y carga, que lo hará en tres fases. Los demás países de la región también han aplicado, durante los años recientes, importantes medidas unilaterales de liberalización del comercio transfronterizo de servicios y de la inversión en el sector. La importancia del tratado de libre comercio entre los países centroamericanos y la República Dominicana radica en que, entre ellos, se consolida esa liberalización, además de que, como más adelante se menciona, prevé negociaciones futuras para una mayor liberalización.

## **II. BARRERAS Y DISTORSIONES QUE AFECTAN AL SECTOR DE SERVICIOS TURÍSTICOS**

Para analizar con mayor congruencia las barreras al comercio de servicios turísticos, es importante señalar que en los tratados mencionados entre Costa Rica y México y entre Nicaragua y México, así como entre la República Dominicana y Centroamérica, entre la República Dominicana y el CARICOM y los que se están negociando entre el Triángulo Norte y México, así como el de Panamá con México, se establecen tres principios en comercio transfronterizo: el trato nacional, el trato de la nación más favorecida y la no obligatoriedad de la presencia local. En materia de inversión, los dos primeros también se aplican. Sin embargo, tanto en comercio transfronterizo de servicios como en inversión se pueden tomar reservas a la aplicación de esos principios.

Las listas de reservas de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, dentro del marco de los dos tratados de libre comercio mencionados, y del que se encuentra en vigor entre Nicaragua y México, todavía no se han intercambiado o no se han dado a conocer. Los países tienen un plazo de seis meses para entregarlas. Las reservas aplicadas por Costa Rica y México en su tratado tampoco se han hecho públicas. En lo que se refiere a las negociaciones del Triángulo Norte con México, así como las de Panamá y México, aún están por concluir.

Tanto para las negociaciones de los acuerdos de libre comercio como para las negociaciones en la OMC y las del ALCA, es importante contar una descripción más específica de lo que constituye una barrera al comercio de servicios turísticos. Al respecto, no hay que olvidar que, si bien el turismo existe en función del movimiento del consumidor, también se consideran los proveedores de servicios. De esta manera, se consideran como barreras:

- 1) Las medidas que afectan al movimiento de viajeros internacionales y que se pueden catalogar como limitaciones a los viajes de negocios o de placer, y
- 2) Las medidas que constituyen obstáculos a la prestación de servicios turísticos.

Sin embargo, también deben tomarse en cuenta las distorsiones generadas por prácticas específicas de los agentes que actúan en el mercado, y que están encaminadas hacia la consecución de una posición dominante en el mercado.

### **1. Las medidas que afectan al viajero**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define un obstáculo como una medida derivada de la legislación, o de la práctica administrativa de un país en la que: a) se restringe al viajero individual para viajar al extranjero como consumidor de servicios turísticos, o b) se introducen tratamientos discriminatorios que buscan incentivar a los viajeros a no salir del país o a viajar en su propio país.

En el primer caso, los impedimentos y prácticas administrativos se dan en forma de documentos de migración, tales como pasaportes, documentos de identificación, visas y trámites aduaneros y sanitarios.

Estos requisitos se aceptan por parte de los países y de los viajeros mientras no constituyan una molestia excesiva en términos de tiempo y de trámites, tanto en el país de origen como en el momento de cruzar la frontera, o en los puertos y aeropuertos en el momento de llegada. El abuso, en este sentido, se constata en retrasos, arbitrariedades y gastos para “facilitar” el proceso.

Las demoras e inconvenientes ocasionados tienen una repercusión negativa en el viajero que se siente molesto o hasta hostigado y que, sobre todo, afecta al país de destino. Este tipo excesivo de restricciones cae dentro de la categoría de las limitaciones impuestas por un país a sus propias exportaciones de turismo y, si bien en la mayoría de los casos tienen motivaciones ajenas al sector turismo, pueden dañar seriamente la capacidad exportadora del país en este renglón.

Las motivaciones para aplicar estas formalidades son el control de la migración, la seguridad nacional, la salud pública y el control de epidemias o de plagas, la limitación al tráfico de estupefacientes, especies o bienes prohibidos o restringidos. Los países de origen de los viajeros los aceptan en la medida en que ellos también las aplican. Sin embargo, en el mundo entero ha habido una tendencia a aligerar de una u otra manera el peso de las formalidades.

Asimismo, las visas de entrada se otorgan a partir de criterios discriminatorios, lo que afecta al consumidor de servicios turísticos y, en particular, al viajero de negocios. Sin embargo, este tipo de discriminación obedece a consideraciones de política interna de cada país.

En los países del Istmo se están dando avances en la facilitación de los viajes tales como la sustitución de visas por tarjetas de turismo, lo que también está ocurriendo en la República Dominicana. Si bien tienen ventajas importantes sobre las visas, estas tarjetas implican también trámites en el país de origen que suponen una pérdida de tiempo y un costo, o su compra en el país de destino, en donde a veces se forman colas, o incluso se incurre en problemas por falta de papelería adecuada. Todavía se debe profundizar en las propuestas de la Declaración de Montelimar II, en la cual la facilitación de los viajes en la región es una prioridad que debe ejecutarse según los lineamientos del Proyecto PROCAM “Instrumentos Migratorios para la Integración de América Central”, orientados a armonizar y homologar la legislación y la reglamentación, la ejecución de políticas regionales y los procedimientos en la materia.

El concepto de visas de salida, como formalidad gubernamental, ha desaparecido de casi todos los países del mundo. Sin embargo, a veces se aplica el término al pago de un impuesto de salida por parte de los nacionales de un país, ya sea en forma generalizada, o cuando usa algún medio de transporte en especial, como, por ejemplo, los derechos de aeropuerto discriminatorios, que penalizan al nacional sobre el extranjero. Este caso se engloba en las medidas para disuadir la salida de turismo nacional al exterior. Como ejemplo se podría citar el impuesto de salida discriminatorio que se usa en Costa Rica, en el que la cuota de los viajeros nacionales es el triple de lo que pagan los viajeros internacionales.

Las motivaciones para los impuestos a los boletos aéreos, incorporados en el precio del boleto o no, pueden obedecer a la necesidad de mantenimiento o mejora de aeropuertos, para la

seguridad de los viajeros, o para la recuperación de los costos de los servicios. Por ejemplo, en Costa Rica, estos impuestos están directamente destinados a financiar al Instituto Costarricense de Turismo.

Otra medida que busca disuadir la salida de nacionales al exterior está relacionada con la aplicación de impuestos a los títulos de transporte, como son los pasajes aéreos. Por ejemplo, en la República Dominicana son de tal magnitud que las agencias de viajes de turismo egresivo se quejan de que los boletos se compren en el exterior para los residentes debido a que resultan más baratos que si se adquieren en el país. Estas medidas, que buscan evitar la salida de divisas e incrementar los ingresos del fisco, penalizan a un sector de proveedores de sus servicios turísticos nacionales sin lograr la meta deseada, en la medida en que un número de nacionales obtiene los boletos en el país de destino.

Estas normas pueden provocar, además, la reclamación de otros países en foros multilaterales o en tratados de liberalización del comercio de servicios, pues constituyen un freno a las exportaciones potenciales de bienes y servicios de los países a los cuales se dirigiría el viajero residente del país recaudador de la cuota.

A la misma categoría pertenecen las disposiciones reglamentarias que fijan las distintas autoridades, generalmente hacendarias, tales como gastos de viajes, a través de controles de cambio o restricciones al uso de tarjetas de débito o de crédito para los turistas egresivos.

Algunos países otorgan subsidios a las empresas turísticas nacionales a través de la posibilidad de deducir los impuestos de gastos para la organización y asistencia a convenciones y seminarios que se realicen en el país o en cruceros nacionales. Esta disposición tributaria constituye una restricción de acceso al mercado y al trato nacional para las exportaciones potenciales de un país extranjero en el renglón del turismo de convenciones. Si bien es también una medida discriminatoria y contraria al trato de la nación más favorecida cuando se otorga a algunos países específicos, por lo general las cuestiones impositivas están excluidas de los acuerdos multilaterales y regionales en materia de servicios como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y los diferentes tratados de libre comercio en la región latinoamericana.

Las exportaciones potenciales del país de destino en relación con los bienes adquiridos durante un viaje se ven limitadas por el precio, la cantidad o el tipo de mercancías que un viajero puede introducir de regreso a su país de origen, y estas restricciones pueden ser un impedimento a la movilidad entre países de destino, en particular si se busca fomentar el concepto de los viajes multideestino.

Muchos países desarrollados, como por ejemplo los Estados Unidos y los países de Europa, origen de una gran parte de los turistas en el mundo, restringen seriamente la posibilidad de ampliar el segmento de compras de los viajes para limitar la competencia de estos productos con los suyos y los gastos de los viajeros en el extranjero. No obstante su carácter restrictivo, existe transparencia en las limitaciones aplicables, en tanto que, en ciertos países de la región de este estudio, no es siempre explícito el monto autorizado, lo que incide en los viajes multideestino.

Una carencia que afecta al concepto de trato nacional para los consumidores de productos turísticos es el cobro diferenciado, por nacionalidad, para acceder a los atractivos turísticos de un

país, en particular a los que están bajo la custodia del Estado, como los museos, las zonas arqueológicas, los parques nacionales, los parques marinos y otros. En este caso, el cobro diferenciado busca extraer del turista un precio mayor para sufragar el costo de mantenimiento y de mejoras del lugar y favorecer a sus nacionales con fines culturales, educativos o sociales. Esto puede ser muy loable, pero establece diferencia en el trato, lo que puede ser difícil de aplicar en la práctica, y es posible que los países de origen de los turistas lo consideren como una medida discriminatoria y violatoria del trato nacional en el movimiento transfronterizo del consumidor. Entre las opciones disponibles para estos casos destacan la aplicación de cuotas generales y descuentos para niños, la gratuidad para grupos escolares y universitarios, para personas de la tercera edad, para los miembros de algún sindicato, por ejemplo el de maestros, o dejar un día libre en que la población nacional puede acudir con mayor facilidad. Así se puede respetar el trato nacional, a la vez que se cobra al turista extranjero el valor de los atractivos turísticos y se ofrece a los sectores nacionales una posibilidad de acceso a sus lugares naturales y culturales.

En el caso de estas limitaciones es de esperar que, dentro del ambiente internacional favorable, el deseo de fomentar el turismo por parte tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo permitirá tomar conciencia de los abusos en la utilización de este tipo de instrumentos, pues el daño más importante lo padece el país de destino en forma autoimpuesta al limitar sus exportaciones de servicios turísticos.

Un ejemplo sobre el particular se refiere al movimiento transfronterizo de personas en automóviles particulares propios o rentados, para el que existe una serie de reglamentaciones que van desde las relacionadas con el conductor y con su permiso para conducir en el país de destino, hasta el derecho de entrada temporal del vehículo, pasando por las normas que afectan a las empresas de renta de automóviles y a su régimen específico. En general, en el Istmo, todas estas reglamentaciones se conjugan para hacer muy difícil el turismo internacional en automóvil.

Es evidente que los países del Istmo Centroamericano comparten el deseo de ser exportadores netos de servicios de turismo, lo cual les impulsa a buscar soluciones para eliminar las barreras a los viajes:

a) Los países de destino que quieren fomentar sus ingresos por turismo, a través de la llegada de viajeros internacionales y la repetición de las visitas, deben actuar para suprimir las barreras a los viajeros extranjeros que entran y salen del país. A la Agencia Nacional de Turismo le corresponde negociar con las autoridades hacendarias, de aduanas y migratorias, así como de salud, la forma de facilitar los trámites y limitarse a los indispensables. Puede negociar, con los puntos fronterizos y los puertos de llegada, la posibilidad de establecer carteles informativos, puestos de información e inclusive kioscos interactivos para hacer más transparentes los requisitos exigidos por la ley y los derechos de los viajeros. La capacitación, la motivación y los incentivos para el personal de aduanas y de migración para un trato adecuado a los viajeros son imprescindibles. La automatización de la información en los puntos fronterizos podría ser útil, tanto desde el punto de vista de la facilitación de los viajes como para propósitos estadísticos. Muchos de estos puntos se encuentran mencionados en la Declaración de Montelimar II, pero no se han terminado de instrumentar.

b) En el Istmo Centroamericano es urgente solucionar los problemas que se presentan en los cruces de frontera terrestres, pues con su extensión geográfica, es indispensable para las



estrategias de desarrollo de los multidestinos y en particular en la Organización Mundo Maya. Esto implica evitar las esperas de varias horas y las molestias asociadas con las complicaciones administrativas, legales y discrecionales, así como la necesidad de transbordar de un medio de transporte a otro. Ciertos avances se han registrado entre los países del Triángulo Norte, que han establecido cruces más expeditos en sus fronteras. También han obtenido facilidades referentes a visas en favor de los viajeros de Centroamérica hacia México, anunciadas en la reunión de Tuxtla III.

c) La circulación de los automóviles particulares en la zona del Istmo Centroamericano es un tema espinoso, particularmente en el cruce de fronteras. Los obstáculos al transporte transfronterizo de pasajeros en autobús también se cuentan entre las restricciones al movimiento de prestadores de servicios turísticos. La experiencia de los países de la región que han liberalizado este servicio muestra su efecto benéfico en la promoción y el desarrollo del turismo intracentroamericano.

d) La celebración de negociaciones bilaterales o multilaterales con los países de la región, y los países limítrofes, para la facilitación de los viajes dentro de los parámetros de la Convención de Budapest y los lineamientos de la Organización Mundial de Turismo (OMT), también darían un fuerte impulso al turismo intrarregional. Al respecto, sería conveniente establecer requisitos y servicios administrativos no discriminatorios, excepto en casos excepcionales, para asegurar un flujo de visitantes fluido y expedito por su uniformidad. Los países de la región pueden iniciar estos procesos con aquellas naciones que mantengan un intercambio importante de viajeros de ocio y de negocios con ellos. La nueva agencia centroamericana de facilitación y promoción sería la encargada de trazar los lineamientos de acción entre los miembros de la región y los terceros países, tomando en cuenta los lineamientos de PROCAM.

e) En cuanto a las limitaciones de tipo económico al movimiento del consumidor, en muchos casos están vinculadas al manejo de las variables macroeconómicas, que no son competencia directa de las autoridades de turismo. En este caso existen varias posibilidades de aligeramiento de estas medidas:

i) Ciertas medidas de los países de origen de los viajeros, como los controles de cambios y la fijación de límites en los gastos para viajes, han desaparecido en la mayoría de los países del mundo, aunque la actual crisis financiera ha traído nuevas discusiones sobre su posible utilización. Al respecto, es necesario recordar que uno de los sectores afectados por los controles de cambios —y quizá el primero— es el turismo, dado que, generalmente, su aplicación conduce a una sobrevaluación del tipo de cambio, lo que, evidentemente, implica una reducción en la competitividad internacional del sector.

ii) En lo que se refiere a las mercancías que pueden ingresar al país de regreso, libres de aranceles y de impuestos, en muchos casos se podrían mejorar sin poner en peligro la estabilidad de las medidas económicas, en particular en los países desarrollados de origen, con un porcentaje elevado de turistas como son los Estados Unidos y Europa. Estos aumentos de la franquicia de regreso permitirían cierto incremento de la exportación de bienes del país de destino.

iii) Las políticas económicas de los países de destino turístico del Istmo Centroamericano y la República Dominicana están cambiando hacia la liberalización cada vez mayor de sus economías, en particular de los sectores de servicios.

iv) Los impuestos que se cargan sobre los títulos de transporte (20% en la República Dominicana), y los impuestos de aeropuerto, de alojamiento (3% en Costa Rica, 10% en Panamá), los destinados a la capacitación (2% en Nicaragua), y los de servicio en los restaurantes y hoteles (10% en general) están diseñados para aportar recursos a ciertas entidades, como los propios aeropuertos, los ministerios de hacienda o la propia Agencia Nacional de Turismo. Será muy difícil que cada beneficiario considere conveniente su reducción. Por ello, se requiere realizar los estudios económicos necesarios para determinar cuál sería el nivel impositivo óptimo que no afectara negativamente al sector ni mermara los ingresos del Estado en sus diversas funciones.

v) Al declararse al turismo como sector prioritario de la economía en todos los países del Istmo y en la República Dominicana, las autoridades de turismo tienen más peso político para actuar *motu proprio* y para solicitar que se aligeren los trámites y la necesidad de documentos, se faciliten los viajes y se negocien los servicios relacionados con el turismo en los foros internacionales como la OMT y la OMC, el ALCA y los tratados de libre comercio.

## 2. Los obstáculos a la prestación de servicios turísticos

Si bien el turismo es la forma más conocida del movimiento transfronterizo del consumidor, por lo cual se analizó en primer lugar, otro tema importante es el relativo a las barreras y obstáculos que imponen límites a la prestación de servicios en el sector turismo, así como en sectores muy relacionados —telecomunicaciones, el transporte marítimo, terrestre, y aéreo—, incluyendo los sistemas de reservación computarizados, así como los servicios financieros y profesionales, entre otros. En este trabajo se examinarán los servicios tradicionalmente relacionados con el turismo, pero es claro que los países deben atender a la totalidad de los bienes y servicios que inciden en la competitividad del sector.

Como era de esperarse, por tratarse de un sector que es la suma de un gran número de actividades, en los tratados de libre comercio firmados por los países del Istmo y la República Dominicana no existen disciplinas especiales aplicables al sector turismo. Por ello, el turismo se incluye en los capítulos sobre servicios e inversión a través de las disciplinas que afectan a las actividades que componen el sector.

Como es sabido, los servicios, se prestan de cuatro modos, es decir, a través de:

- a) El movimiento transfronterizo del servicio;
- b) El movimiento del consumidor ya analizado;
- c) La presencia comercial en el territorio de otro miembro y cubierta por los instrumentos relativos a la inversión en los tratados de libre comercio, y

d) El movimiento de personas naturales que proveen el servicio en el territorio de otro miembro y cubierto por los capítulos o anexos sobre entrada temporal de personas de negocios.

Es importante mencionar que las medidas que se consideran como restrictivas en la OMC pueden no coincidir con las que se clasifican como tales en los tratados de libre comercio. Por ejemplo, las restricciones cuantitativas no discriminatorias, consideradas barreras a la prestación de los servicios en el GATS, deben mencionarse en las listas de compromisos; en acuerdos de libre comercio tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no se clasifican como tales, aunque pueden ser objeto de negociación. En el tratado entre Centroamérica y la República Dominicana las restricciones cuantitativas no discriminatorias deberán notificarse en un plazo de seis meses después de su entrada en vigor, es decir, para julio de 1999. Se procurarán negociar en el futuro para liberalizar o eliminar las existentes y las que se hayan podido introducir después de la adopción del tratado.

Para los esquemas de liberalización de los que son partícipes los países del Istmo y la República Dominicana, las siguientes medidas se consideran barreras a la prestación de servicios y son las que afectan a los siguientes principios:

- a) El trato nacional,
- b) El trato de la nación más favorecida y
- c) La no obligatoriedad de la presencia local.

La reglamentación nacional puede afectar a la prestación de los servicios por parte de los proveedores extranjeros en relación con los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias.

Básicamente, las medidas referentes al comercio de servicios turísticos se encuentran en disposiciones legales generales, que pueden ser medidas horizontales, o pertenecer a otros sectores de la economía, aunque no están dirigidas a este sector en particular.

#### **a) El movimiento de personas**

El movimiento de personas a través de las fronteras puede definirse como el movimiento de los consumidores de servicios turísticos, ya sean viajeros por placer o de negocios. Ambas categorías caen en el concepto de turista de la OMT, siempre que la estadía no sea superior a un año y no se realice un trabajo remunerado en el país de destino. Por otro lado, existe el movimiento transfronterizo de los proveedores de servicios turísticos o de apoyo al sector turismo. Sin embargo, generalmente los países restringen el movimiento de prestadores de servicios a través de las fronteras al personal clave o a las personas de negocios, según la terminología aplicada por la OMC o los tratados de libre comercio.

En el GATS, el movimiento de personas que proveen servicios se rige por el "Anexo de personas naturales que proveen servicios" y se aplica respecto de la prestación de un servicio para

el cual se tomaron compromisos específicos en relación con la entrada y estancia temporal sin afectar a las medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el empleo.

En cuanto a los tratados recién firmados, el capítulo XI y el Anexo al Artículo 11.04 del que firmaron la República Dominicana y Centroamérica, se ocupan de la entrada temporal de personas de negocios y rigen para los preceptos legislativos de las partes en el momento de entrada en vigor del tratado, es decir, a partir del 1 de enero de 1999. El tratado entre la República Dominicana y el CARICOM también tiene un anexo sobre entrada temporal de personas de negocios. Expresamente, estos acuerdos y tratados no autorizan el ejercicio profesional dentro del mercado local de trabajo. En los tratados de libre comercio se contemplan los siguientes casos:

i) Los visitantes de negocios. Tienen que probar ser de la nacionalidad de una de las partes que suscriben el tratado, llevar documentación de la petición previa de su empresa para su entrada al país, el propósito de su viaje, la certificación de que su fuente principal de remuneración se encuentra fuera de la parte que autoriza la entrada temporal, y que la fuente de la mayor parte de sus ganancias se encuentra fuera del territorio. En los casos específicos en que se pretenda realizar una actividad de negocios diferente a las señaladas en el Apéndice, se podrá pedir y otorgar una visa en términos no menos favorables que los contemplados en la legislación vigente, además de las medidas migratorias aplicables a la entrada temporal.

ii) Los inversionistas. Pueden entrar temporalmente en relación con el compromiso de “un monto importante de capital”, aunque sin eximirlos de visas o del examen de la legalidad de la propuesta de la inversión, pero sin exigir pruebas de certificación laboral u otras similares.

iii) Transferencias de personal dentro de una empresa. La autorización de entrada temporal para personas de negocios empleadas en empresas establecidas en el territorio de otra de las partes, que pretendan desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas, o con conocimientos especializados laborar en una empresa o sus filiales, establecida en la otra parte, se dará con la condición de haber estado empleada durante un año dentro de los tres años previos a la solicitud y sin eximir las de visa. Sin embargo, los países signatarios plantean la posibilidad de una progresiva eliminación de visas.

iv) Con respecto al tema del movimiento de personas de negocios, se puede mencionar, dentro de la declaración conjunta de Tuxtla III, la decisión de promover la gradual simplificación de los procedimientos y trámites migratorios para facilitar el flujo de personas entre los países del mecanismo.

Por ejemplo, México presentó una serie de facilidades migratorias para los nacionales de Centroamérica y otros países como las siguientes:

- 1) El otorgamiento de formas migratorias de turista a través de agencias de viaje.
- 2) La creación de bases registrales de turistas y de personas de negocios con vigencia de 5 y 10 años, respectivamente, que eliminan el trámite antes de cada visita a México.
- 3) El otorgamiento de documentación de transportista de carga y de operadores turísticos.

4) La documentación de estudiantes sin permiso previo del Instituto Nacional de Migración de México.

Todas estas medidas podrán constituir un buen inicio para una mayor fluidez del turismo de ocio, de negocios, y del movimiento de prestadores de servicios turísticos del área geográfica mesoamericana cuando sean implementadas.

Para la prestación de servicios turísticos, la entrada de visitantes de negocios que proveen servicios relacionados con el turismo bajo un esquema de entrada temporal, cuando ésta se permite, se refiere tradicionalmente a los guías turísticos, a los choferes de autobuses sin itinerario fijo, cuando éstos han sido autorizados, al personal de líneas aéreas, o personas que están en capacitación dentro de una empresa turística, así como los asistentes y organizadores de seminarios y convenciones, sin eximirlos de los trámites y procedimientos normales de migración de los países.

Las disposiciones conciernen asimismo a inspectores o administradores de cadenas hoteleras que realizan visitas cortas de inspección de calidad, o asisten a reuniones de trabajo de su empresa, o a gerentes o *chefs* de cocina de empresas transnacionales que se quedan en el país por temporadas mucho más largas y que pueden exceder un año.

#### **b) Disposiciones sobre el empleo de personal nacional**

En este apartado se encuentran varias medidas que se aplican de forma general a todos los sectores de la economía y que restringen el empleo de los extranjeros en los distintos niveles de las empresas. Un ejemplo de medida horizontal es la restricción a la presencia de personal directivo o gerencial extranjero que se daba en Guatemala para todas las empresas, que acaba de ser derogado.

En todo el Istmo se requiere que un porcentaje del personal contratado en las empresas sea nacional, en general en una proporción de 90%; los sueldos devengados deben ser en un 85%, por lo menos, para el personal nacional. En este punto se da una mayor o menor flexibilidad a través de las reglas de naturalización que se aplican a los extranjeros, en particular a través del matrimonio con una persona nacional y el hecho de tener hijos de esa nacionalidad. Existen asimismo preferencias discriminatorias para personas originarias de España y América Latina, como por ejemplo en El Salvador, o para nacionales centroamericanos.

En Honduras, 90% de los empleados deben ser hondureños; en Costa Rica el porcentaje es el mismo y debe devengar el 85% de los sueldos y, en igualdad de condiciones, debe de preferirse al costarricense. El Salvador aplica los mismos porcentajes que Costa Rica y, además, un extranjero no puede ser administrador, gerente o representante de empresas en pequeño, comerciales, industriales o de servicios, ya que se considera patrimonio exclusivo de los salvadoreños. En Guatemala, la nueva ley de inversión extranjera de 1998 define porcentajes idénticos a los mencionados, pero deroga las restricciones a los extranjeros para ser gerentes, directores, administradores, superintendentes, y jefes generales de las empresas. En Panamá, 90% de los trabajadores ordinarios deben de ser panameños o casados con una persona panameña o con 10 años de residencia, y devengar el 85% del total de los salarios. En cuanto al personal técnico, no más de 15% puede ser extranjero y se deben de sustituir por nacionales cinco años después de su ingreso.

Esta disposición también se podría incluir en los requerimientos de capacitación a los nacionales o de transferencia de tecnología, dentro de lo que se conoce como requisitos de desempeño.

Las leyes de naturalización que permiten acceder a los beneficios de ser nacional pueden facilitar el acceso al mercado de trabajo. En Panamá y en El Salvador es un procedimiento relativamente fácil que se logra con un año de residencia para los españoles y latinoamericanos y para los originarios de la desaparecida República Federal de Centroamérica, y con cinco para los demás extranjeros.

Las restricciones de empleo específicas para el sector turismo recaen en la negación del trato nacional, ya que exigen requisitos de nacionalidad, así como en reglamentaciones nacionales para la certificación. El caso de los guías de turismo es un claro ejemplo. Los requisitos de nacionalidad para estos trabajadores generalmente se aducen por motivos culturales y para preservar los valores del país receptor. Es habitual exigir a los guías que sean nacionales del país y que tengan títulos y certificaciones aprobados por las autoridades turísticas del país (Costa Rica, Guatemala, República Dominicana) y no se permiten extranjeros excepto en casos extraordinarios.

En cuanto a los guías para la observación de la naturaleza, para la práctica de ciertos deportes o del turismo de aventura, se exige el conocimiento del terreno, pero también de la práctica del deporte en cuestión, lo cual afecta positivamente a la seguridad de los viajeros. Así, aunque no son requisitos legales, en la República Dominicana se considera necesaria la capacitación y la certificación en el caso de los guías para el ecoturismo y el turismo de aventura, y en varios países se considera que el origen local del guía es tanto una necesidad como una forma de crear empleos en una localidad.

### **c) Presencia comercial y restricciones a la inversión extranjera**

Según el tipo de acuerdo de que se trate, al tema genérico de inversión se le considera de forma distinta. En el marco de la OMC, el GATS tiene como meta principal asegurar el acceso al mercado y el trato nacional a la inversión para la prestación de servicios. Además se exige un trato no menos favorable que el que se le da a las empresas de los demás países extranjeros, es decir, aplica la cláusula de la nación más favorecida. Por su parte, los tratados de libre comercio como el TLCAN también se preocupan por asegurar la presencia de la inversión en el mercado de las partes en condiciones no discriminatorias frente a las empresas nacionales y las de terceros países, pero también consideran una restricción la obligatoriedad del establecimiento en el mercado nacional del prestador del servicio a través de la inversión. Esto significa que, para estos tratados, y en forma especial los de Centroamérica y la República Dominicana (a través del Artículo 10.10), y de este país con CARICOM, la obligación de establecerse como condición obligatoria para la prestación de un servicio se considera una barrera, pues limita la prestación transfronteriza del servicio. En los demás renglones, las barreras a la inversión extranjera se consideran similares en ambos tipos de instrumentos, con la salvedad ya mencionada de las restricciones cuantitativas no discriminatorias.

i) Restricciones al acceso al mercado. En el caso de las disposiciones relativas al acceso al mercado, de conformidad con el GATS se incluyen sobre todo las limitaciones a la participación del capital extranjero en ciertos sectores en forma total o expresadas en porcentajes. Los requisitos de presencia local pueden ser discriminatorios en contra del acceso al mercado de la

prestación transfronteriza del servicio. En ciertos casos, las motivaciones aducidas son de protección al consumidor, como en el caso de las agencias de viajes.

En cuanto a la inversión extranjera en el sector de turismo, las restricciones en el acceso al mercado —tales como las limitaciones en el número de proveedores, de transacciones, o de personas empleadas, o restricciones a las formas de participación en el sector— se encuentran generalmente en legislaciones de carácter general que no son específicas del sector y que pueden ser horizontales. Las propias leyes generales pueden plantear restricciones diferentes a la presencia de inversionistas extranjeros dependiendo del sector al que pertenezcan, permitiendo el acceso irrestricto en algunos y limitándolos en otros. En determinados campos, las leyes sectoriales contienen también disposiciones sobre inversión extranjera directa. Incluso, en ocasiones, estas disposiciones pueden contradecir el contenido de la ley de carácter general, por lo que es útil el ejercicio de revisión del cuerpo legislativo para evitar inconsistencias.

ii) Restricciones al trato nacional. Las restricciones al trato nacional en la inversión se dan cuando la legislación establece una discriminación en contra de una empresa prestadora de servicios extranjera, o con participación de capital extranjero. En el sector de los servicios característicos del turismo, hay algunas disposiciones que las afectan en particular.

Las limitaciones que se aplican a los extranjeros para la compra de bienes raíces son frecuentes, particularmente en las zonas costeras y fronterizas por motivos básicamente de seguridad. En algunos países se permiten figuras específicas, o excepciones en el caso de las empresas turísticas y permiten la inversión extranjera en esas zonas.

La prohibición puede tener dos vertientes.

1) La compra de una casa de vacaciones o un departamento bajo el régimen de tiempo compartido.

2) La compra de terrenos o de bienes raíces para el establecimiento de servicios turísticos, tales como un hotel, motel, aparthotel, un restaurante, una tienda, una agencia de viajes, entre otros.

Las restricciones a la adquisición de terrenos en las zonas costeras, tan importantes para la hotelería de sol y arena, se dan en Honduras (se reservan para los nacionales en una franja de 40 km) así como en Costa Rica (en la Zona Marítimo-Terrestre, que se declara zona turística bajo la vigilancia del Instituto Costarricense de Turismo y de las municipalidades, y en las cuales las empresas extranjeras no podrán dedicarse a actividades distintas a las turísticas y en coinversiones de menos de un 50% con costarricenses). En El Salvador, los extranjeros no pueden adquirir bienes rústicos excepto en el caso de reciprocidad de la legislación en el país de origen del comprador. En Panamá, personas naturales o jurídicas extranjeras o nacionales, cuyo capital sea extranjero, no pueden establecerse en las zonas fronterizas ni adquirir la propiedad de la tierra en una franja de 10 km.

Así también, existen restricciones contenidas en disposiciones relativas a la propiedad de empresas prestadoras de servicios turísticos. El comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño, incluyendo los hoteles pequeños, son patrimonio exclusivo de los nacionales en

El Salvador y en Honduras. En Panamá, el comercio al por menor está restringido a los nacionales, pero con un concepto más amplio ya que un fabricante extranjero puede participar en la venta de sus propios productos en esta modalidad.

Los límites a la repatriación de utilidades de la inversión extranjera se dan en varios países de la zona. Por ejemplo, existen retenciones en las remisiones al extranjero del 20% en El Salvador así como de 30% en Honduras y en Nicaragua.

En la nueva ley de inversión extranjera de Guatemala, de febrero de 1998, se liberalizan todos los sectores de la economía, incluyendo los servicios, y se abren a la inversión extranjera. Asimismo, se da trato nacional a los inversionistas extranjeros en su participación en todos los sectores, a la garantía de su propiedad privada, a la protección de la expropiación, excepto en casos de beneficio social comprobado, a la libertad de comercio, en el acceso a divisas y a los seguros a la inversión, en la exención de doble tributación, y en el acceso a solución de controversias, en particular el arbitraje internacional. Además se establece una simplificación administrativa de los trámites a través de una ventanilla única, aumentando la transparencia.

**d) Medidas de reglamentación nacional que afectan a las empresas de turismo o relacionadas con el turismo**

La presencia comercial obligatoria se da por varios motivos, en particular por protección al consumidor y de control y supervisión de la empresa por parte de las autoridades del país. Éste es también el caso de las reglamentaciones nacionales para la expedición de las licencias y la certificación de las empresas que prestan los servicios, algunas de las cuales se exigen por motivos de seguridad nacional y orden y moral públicos.

i) Alojamiento y servicios de alimentos y bebidas. En este renglón no existen más restricciones que las medidas horizontales aplicables a la inversión extranjera, a la propiedad de los pequeños establecimientos y de contratación de personal que ya se analizaron.

ii) Agencias de viajes. En Costa Rica, todas las disposiciones sobre el título y la licencia de las agencias de viajes, así como los que daban al Instituto Costarricense de Turismo la facultad de aplicar sanciones, fueron derogadas por la ley 7472 sobre competencia y defensa del consumidor de 1995, lo que indica los mayores niveles de liberalización alcanzados y el compromiso de guiarse por la ley de competencia.

iii) Los lugares de esparcimiento y los casinos. Las medidas aplicables tienen en general una justificación de protección del orden y de la moral públicas.

**e) Movimiento transfronterizo del servicio y sus restricciones**

El movimiento transfronterizo de los servicios de turismo está relacionado, básicamente, con los siguientes rubros:

i) Los que se encuentran asociados con el transporte, terrestre, acuático y aéreo.



ii) Los referentes a la prestación de un servicio de información distribución y venta relacionado con el turismo, en el cual muchas de las transacciones que efectúan las agencias de viajes y operadores turísticos se pueden incluir cuando venden a través de las fronteras.

iii) Todos los servicios que se prestan a través de telecomunicaciones, como son los de teléfono, de reservaciones, en particular las de los sistemas de reservación computarizados y los sistemas globales de distribución. Aquí también se encuentran los servicios ofrecidos a través de Internet, que forman parte del comercio electrónico internacional.

#### **f) El transporte terrestre**

El transporte terrestre de pasajeros es característicamente complejo, ya sea público y privado, en diversos medios de transporte como pueden ser los autobuses, especializados o no, y en auto, tanto propio como rentado, o por ferrocarril. Algunos de los problemas que afectan al movimiento transfronterizo de turistas en el Istmo Centroamericano inciden también en el movimiento transfronterizo de los prestadores de servicios de transporte. El problema se complica aún más por su interrelación con el movimiento de bienes como el equipo de transporte, de personal como los choferes, y de consumidores como los turistas, y la presencia comercial de empresas como la que posee el autobús. La aplicación de diferentes regímenes a estos elementos hace que se puedan dar las siguientes situaciones:

- i) No se permite el paso ni del autobús ni del chofer.
- ii) Pueden pasar el autobús y el chofer.
- iii) Se permite el paso del autobús pero no del chofer.
- iv) Se permite el paso del autobús vacío para dejar o recoger a sus pasajeros en otro país.

Estas situaciones se complican con el concepto de las empresas que están establecidas para dar servicio de transporte con itinerario fijo, y las que lo proveen a turistas sin itinerario fijo.

La importación de bienes para la prestación de servicios turísticos en forma ordinaria, como pueden ser alimentos y bebidas, o extraordinaria, como los materiales de construcción de un hotel, inciden en la actividad, pero están ligados a la eficiencia general de la economía de un país.

Con referencia a la liberalización del transporte terrestre en la modalidad de inversión se tiene la recién expedida ley de inversión extranjera de Guatemala, en la cual el transporte público de pasajeros o de carga se liberaliza unilateralmente en tres etapas:

- i) Hasta el año 2000 se requerirá un 51 % de inversión nacional.
- ii) A partir del 1 de enero de 2001 la inversión extranjera será de un máximo de 51 % del capital social.

iii) A partir del 1 de enero de 2004 la inversión extranjera podrá participar con el 100% del capital social.

**g) El transporte aéreo**

El transporte aéreo está excluido tanto del GATS como de los dos tratados de libre comercio que se aplican a la región. Las restricciones de la legislación solamente se aplican a los servicios de reparación y de mantenimiento de aeronaves, los servicios aéreos especializados y los sistemas computarizados de reservación.

**h) Transporte marítimo**

Si se respeta el trato nacional en lo que se refiere a cruceros, las condiciones de uso de bandera nacional y de restricciones en naves no se consideran obstáculos.. En el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana no se permite el cabotaje de barcos extranjeros, incluyendo cruceros (el transporte en lagos y ríos se considera cabotaje). Por ejemplo, en Costa Rica se permite el transporte en estos cuerpos de agua únicamente a los yates, barcos y cruceros de bandera nacional.

### **3. Trato de la nación más favorecida**

La Cláusula Centroamericana estipula que las concesiones que se hicieron en forma bilateral o multilateral no son extensivas a terceros países. El Tratado de Integración Centroamericana, que se aplica a Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, forma parte de los esquemas que están exentos de la cláusula de la nación más favorecida en la OMC. En varios países existe la necesidad de reciprocidad del tratamiento para poder incorporar a los profesionistas al colegio profesional, pero en ocasiones los centroamericanos quedan eximidos de los requisitos de residencia por un cierto número de años.

### **4. Los incentivos y las subvenciones**

Los incentivos se han usado frecuentemente en el sector turismo y existen muchos ejemplos de ellos en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana, ya sea en el pasado o en la actualidad. Si bien no se consideran barreras al comercio de servicios en sus diferentes modalidades, si no son aplicados en forma discriminatoria, su existencia produce distorsiones en la estructura de la economía nacional así como en el funcionamiento de los mercados.

Las distorsiones debidas a los incentivos en general, y en particular a los que se le otorgan a las empresas y personas del sector turismo, son extremadamente complejas y difíciles de analizar a profundidad, pues se dan de muy diversas maneras y afectan en forma diferenciada a las actividades de la economía y a la asignación de los recursos dentro y fuera del país, al modificarse los incentivos para la atracción de inversión extranjera.

En general, los incentivos o subvenciones que se otorgan a una actividad o a un sector afectan al mercado, ya que se desvían explícitamente los recursos actuales o potenciales del gobierno —ya sea en términos de ingresos, de inversión o de desarrollo— para aplicarlos a la actividad subvencionada, en detrimento de las que no reciben subsidios, lo cual modifica la rentabilidad relativa según las actividades.

Para analizar el impacto de las políticas de incentivos se han desarrollado diversos modelos económicos que determinan su eficiencia y su conveniencia (o ambas) en relación con las metas fijadas o la aparición de resultados indeseados que afecten negativamente al mercado o al comercio.

Los incentivos usados para fomentar el sector turismo son instrumentos de política que contribuyen de manera directa o indirecta a la rentabilidad de los proyectos, a través de exenciones de impuestos, aranceles, tarifas reducidas por el uso de varios servicios públicos, así como accesos preferenciales a préstamos o a condiciones favorables de los mismos. Su objetivo es acelerar las inversiones y sus resultados, así como orientar al capital nacional o extranjero hacia el sector, la región y el tipo de actividad incentivados que de otra manera no lo hubieran recibido.

La OMT distingue varios tipos de incentivos dirigidos a las empresas prestadoras de servicios turísticos, como son los incentivos financieros, los cuasi financieros y los fiscales.

a) Incentivos financieros. Las facilidades que se otorgan a las empresas para acceder a los préstamos en las mismas condiciones que las del mercado no afectan directamente la rentabilidad de las operaciones pero posibilitan la inversión. En cambio, los préstamos preferenciales se benefician de tasas de interés más bajas, de términos más largos, de períodos de gracia más extensos y de pagos reducidos. Los incentivos cuasi financieros son menos onerosos para los gobiernos que los patrocinan, pues solamente ofrecen garantías a los prestadores de servicios o a los préstamos comerciales, aunque también se consideran como facilitadores de la inversión.

b) Incentivos fiscales. Son los que pueden maximizar los beneficios para el inversionista y acelerar el inicio de los proyectos, pero suponen un costo para el gobierno y para los otros sectores de la economía. Consisten en la exención de los impuestos sobre la renta y sobre terrenos, y en la exoneración de impuestos y aranceles sobre la compra de los bienes nacionales o importados que se necesitan para prestar el servicio, tales como los materiales de construcción, equipos mobiliarios y equipos de transporte. En estos casos los incentivos también se pueden condicionar al uso mandatorio o preferencial de productos nacionales o regionales, y favorecen la producción de esos bienes como sucede también en Costa Rica.

c) Existen otras prácticas tales como la depreciación acelerada de ciertos equipos —en particular los de transporte— y la posibilidad de deducir impuestos sobre un monto específico de las sumas invertidas. Hay otros esquemas más complejos, como los Certificados de Empleo al Turismo de Panamá, que combinan los incentivos financieros y los fiscales; se trata de créditos a favor de la empresa para pago de impuestos por el incremento en la generación de empleos de personal panameño y parecen favorecer a la pequeña y mediana empresa.

En lo que se refiere al turismo, que por su naturaleza es un sector muy abierto, los subsidios o incentivos no suelen ser discriminatorios. Sin embargo, al combinarse con medidas horizontales

de empleo e inversión discriminatorias, o con medidas que permiten el establecimiento a empresas con un porcentaje de capital nacional, pueden dar resultados contrarios al trato nacional.

Las actividades de promoción, que en gran parte pueden ser realizadas por el gobierno, representan otro de los incentivos que el sector público da a la actividad del turismo. Sin embargo, esta función, como muchas otras, se está viendo restringida por razones de presupuesto (varios países del Istmo, como Guatemala y Costa Rica, han cerrado sus representaciones turísticas en el extranjero y ahora las realizan funcionarios del servicio exterior) o de estrategia de retirada parcial del sector público del turismo.

La disponibilidad de personal capacitado, favorecida por escuelas y fondos para la capacitación, y la actitud positiva hacia el turismo con campañas de concienciación de la población, también actúan como incentivos, y son recursos dirigidos al sector, en especial por parte de los gobiernos.

Los incentivos que involucran exenciones fiscales y de aranceles para la importación de bienes destinados a la prestación del servicio turístico son los más utilizados en el Istmo Centroamericano —por ejemplo en Panamá y Costa Rica—, y han sido derogados en la República Dominicana y, más recientemente, en Guatemala. En efecto, en el plazo inmediato los incentivos fiscales son más fáciles de implantar, pues no necesitan recursos disponibles inmediatos, sino que gravan los ingresos futuros del Estado en forma aparentemente poco onerosa. Estos incentivos se dan a largo plazo y su impacto sobre la hotelería resulta evidente, pero se otorgan a las actividades de transporte aéreo, terrestre, acuático, a las agencias de viajes y las compañías de renta de automóviles, así como a todo tipo de empresas que se dediquen a la atención de turistas.

La ley 8 de Panamá es la que otorga los beneficios más importantes (exenciones de una multiplicidad de impuestos y de aranceles de importación) y a más largo plazo (20 años) y para el mayor número de actividades (desde hoteles hasta zoológicos y marinas). Sin embargo, por una modificación a la ley en febrero de 1998, se alteran sus condiciones de aplicación. Lo más significativo es su subordinación al dictamen del Instituto Panameño del Turismo (IPAT) para la declaración de que es indispensable la inversión incentivada, y restringe la infraestructura turística al alojamiento, centros de convenciones, marinas y parques temáticos. Así también, los incentivos fiscales se suspenden en el año 2005 para las zonas no declaradas de interés nacional y hasta el año 2015 para las que sí cuentan con tal declaratoria. Sin embargo, los montos mínimos de inversión exigidos parecen favorecer a las empresas mayores en el área metropolitana y a las menores en el interior del país. Se beneficia el incremento del tamaño de los hoteles en el interior, aunque con límites al crecimiento de los que se ubiquen en áreas naturales protegidas y reservas ecológicas. Los montos de inversión extranjera en el sector aumentaron de forma explosiva, y tanto los funcionarios del IPAT como los empresarios del sector privado así lo reconocen. Sin embargo, todas las empresas proveedoras de servicios turísticos se benefician de los incentivos pero a la vez tienen que quedar bajo el control y la fiscalización del IPAT.

Así también, las consideraciones sobre la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales y culturales podrían, sin menoscabo de su inserción en la OMC o los tratados de libre comercio, favorecer a la firmas que aplican medios para tal fin, pero algunos gobiernos, como el de Costa Rica, prefieren utilizar un programa voluntario como el de Certificación para la Sostenibilidad Turística.

Los incentivos incluidos en las nuevas políticas de liberalización, privatización y competencia son instrumentos diseñados para canalizar las inversiones, nacionales y extranjeras, hacia sectores que se consideran beneficiosos, o hacia regiones con desventajas desde el punto de vista de los ingresos y del desempleo. Sin embargo, y a excepción de la mencionada ley 8 de Panamá, parece que estas medidas tienden a limitarse o a desaparecer en los países de la región.

En la República Dominicana se derogaron desde 1992 todos los incentivos al sector, y Guatemala ha suprimido todo tipo de incentivo en su ley de Supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal de 1997 con el objetivo de fomentar la competencia en el mercado.

No ha de sobrevalorarse el efecto de la liberalización tanto en el régimen de comercio como en el de la inversión para incrementar los flujos de capitales extranjeros por sí sola. Otros elementos, como los que se miden en los factores de riesgo percibidos para un país, pueden ser más importantes a los ojos de los inversionistas extranjeros.

Entre los incentivos más atractivos destacan la posibilidad de repatriar libremente y sin sobretasas el capital y los rendimientos del capital de las empresas extranjeras, el trato nacional en lo que concierne al acceso al financiamiento y a los subsidios cuando existen, el clima de seguridad para las inversiones y la posibilidad de ingresar en un mercado atractivo. Con la firma de los tratados de libre comercio, que incluyen al sector servicios y a las inversiones, es probable que se den cada vez menos los tratos diferenciados entre los sectores de la economía y entre las empresas nacionales y extranjeras.

El tema de las subvenciones y de los incentivos en el marco del comercio internacional de servicios es extremadamente complejo y los países de la OCDE así lo han considerado en el sector turismo. En la OMC —que para las manufacturas permite los subsidios de tipo generalizado dirigido a fomentar la investigación y el desarrollo, y los que apoyan a las regiones en desventaja— se está discutiendo el tema de las subvenciones y las distorsiones que producen los subsidios en el sector de los servicios. Sin embargo, son unas negociaciones lentas y complicadas.

En cuanto a las distorsiones provocadas por los agentes económicos en el mercado, cada vez hay más intentos para combatirlos mediante la adopción de leyes de competencia, mencionados como instrumentos de política aplicables en los tratados de libre comercio de servicios de la región.

### III. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA CON LA REPÚBLICA DOMINICANA

Desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos de integración, y dentro del marco del MCCA, los países de la región no habían contemplado la liberalización del comercio de servicios, excepto en el caso de los servicios de transporte. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con la República Dominicana, firmado en abril de 1998, ha cambiado el panorama. En efecto, el hecho de incluir los servicios en este tratado significa que lo que se otorgó en este campo se extiende por parte de cada país firmante a todos los demás países del MCCA, y que ahora los servicios están incluidos dentro de la integración centroamericana.

Otro punto fundamental de este tratado es que se adoptó el concepto de cobertura total, lo que implica que el acuerdo abarca todos los servicios. En consecuencia, la modalidad que se utilizó en la negociación es la de listas negativas. Esto quiere decir que se incluye en la negociación todo el universo de servicios, excepto las medidas reglamentarias expresamente declaradas como disconformes con los principios del tratado y que todavía no se han dado a conocer. Se negoció un tratado similar al TLCAN en lo referente a la liberalización del comercio de servicios.

Una de las ventajas de este tratado es que abre todo el campo de servicios para los centroamericanos, que en esta situación habrán de notificar sus medidas disconformes en un plazo de seis meses y, por lo tanto, los cinco países se ven obligados a analizar su legislación de una forma mucho más exhaustiva que si se hubiera negociado un tratado según el modelo de la OMC, partiendo de listas positivas de sectores.

Así también, el tratado firmado entre la República Dominicana y el CARICOM en junio de 1998 tiene características similares de inclusión de todo el universo de servicios y consolidación de reservas sobre las medidas disconformes.

Esta situación viene a reforzar la experiencia regional en la que Costa Rica y Nicaragua ya habían negociado un tratado de este tipo con México. En estos momentos, el Triángulo Norte, por un lado, y Panamá, por el otro, están negociando con ese país tratados con las mismas características, y que según los acuerdos de Tuxtla III, deberán concluirse antes de fines de 1998.

Es posible también que se firme un tratado entre Panamá y Centroamérica y, según la declaración conjunta de los Jefes de Estado en Tuxtla III, se buscará consolidar en uno solo todos los tratados de la región, incluyendo a México. Costa Rica también ha negociado un tratado de características similares con Chile.

El aprendizaje sobre la legislación nacional en todos los niveles conlleva varias ventajas específicas. La primera es el conocimiento de los mecanismos legales que conforman el ambiente de desarrollo en un sector específico. En el turismo, que es un sector heterogéneo y complejo, se pueden apreciar las conexiones intersectoriales que abarcan vertientes de la economía tan diversas como el transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, así como las telecomunicaciones o los servicios profesionales que requiere esta actividad. El sector financiero tiene un impacto sobre los

proveedores de servicios en todos los aspectos ligados a la inversión y en el acceso al financiamiento. También juega un papel decisivo en el consumo de servicios turísticos a través de las tarjetas de crédito, los cheques de viajero y los seguros de viaje, que exigen una infraestructura financiera moderna.

Un efecto interesante del tratado de Centroamérica con la República Dominicana es que el proceso de regionalismo abierto, cuyo principio guía la acción de negociaciones y de participación en los esquemas de liberalización regional, se dio en sentido contrario en el caso de los servicios. Al incluir un capítulo de servicios en el tratado con la República Dominicana, se les incluyó en la negociación extrarregional cuando todavía no existía un esquema intracentroamericano en la materia. La consecuencia es que los países centroamericanos negociaron entre sí la integración de los servicios a la vez que los negociaban con la República Dominicana. Sin embargo, el piso está dado por las concesiones otorgadas, puesto que se abarca todo el universo de servicios que se liberalizarán en el futuro y se consolidan las medidas disconformes que ya se encuentran en la legislación. Los únicos servicios que no se incluyeron son los que puedan aparecer en el futuro.

Una estrategia de negociación posible es analizar los aspectos que se necesitaría liberalizar para hacer más eficiente o sostenible el sector y darlo como concesión en la negociación. Una opción interesante es considerar los servicios ambientales relacionados con los servicios tradicionales de turismo, como los que plantean los hoteles individuales o los desarrollos hoteleros en materia de reciclaje y purificación de aguas usadas y el manejo de depósitos de desechos sólidos. Ya que ésta es una necesidad apremiante del sector turismo y de las comunidades en el que se inserta, la gestión municipal pudiera no ser suficiente o adecuada. Asimismo, la inversión necesaria en muchos casos no se puede solventar localmente. Entre las soluciones posibles destaca la privatización de estos servicios y su concesión en las negociaciones comerciales de servicios para la entrada de proveedores de servicios extranjeros, lo que puede facilitar la transferencia de tecnología en el sector. La adopción de normas ligadas a una tecnología particular puede no ser la más conveniente, pues recorta la capacidad de adopción de tecnologías alternas o de innovación en el sector.

El capítulo sobre movimiento de personal permite la transferencia de tecnologías y de conocimientos en la región y a terceros países. Con ello se facilita la exportación de servicios de planeación turística ambiental en los que la región centroamericana tiene ventajas comparativas. Un ejemplo interesante es la exportación que realiza Panamá de su Plan Maestro. También se puede exportar el cúmulo de la experiencia ambiental de Costa Rica en el manejo de parques nacionales y zonas protegidas, así como la experiencia interdisciplinaria en la aplicación del programa para la sostenibilidad turística y la de la zona marítimo-costera de la República Dominicana, o el conocimiento del manejo de estadísticas con que cuenta este país.

## **1. Ventajas de los países del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana**

Las negociaciones en el ALCA estarán determinadas por la diferencia de enfoque que se está dando entre los países que ya han adoptado un estilo similar al del TLCAN en algún tratado comercial y aquellos que se oponen a esta metodología y proponen un esquema basado en el GATS. Si se revisa la geografía continental, toda América del Norte, Centroamérica y una parte importante del Caribe ya están comprendidos en la zona que negocia con el concepto de listas negativas, así como

Colombia y Venezuela, que tienen el tratado del grupo de los Tres. Asimismo, Bolivia, desde 1995, y Chile, tienen un tratado con México en el que la negociación se efectuó a través de listas negativas. Este último entrará en vigor el 1 de enero de 1999. Los países de la Junta de Cartagena probablemente negocien un acuerdo tipo TLCAN en el corto plazo.

En los últimos años, y en particular en los meses recientes, los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana han adquirido varias ventajas —derivadas del conocimiento de las legislaciones relacionadas con sus sectores de servicios— que pueden utilizar en el mejoramiento de sus economías de servicios, así como una experiencia negociadora.

En realidad, la negociación con la modalidad de las listas negativas puede parecer en principio más dura o difícil para determinados países. Esto es cierto en particular para los países en desarrollo. Sin embargo, a fin de cuentas, este proceso permite desarrollar un aprendizaje sobre lo que representa una barrera al comercio de servicios en la legislación de un país, y de las prácticas de negociación que se podrán aplicar en otros foros continentales y multilaterales. Una vez obtenida la apreciación de las necesidades y de las ventajas comparativas del sector, es posible diseñar las estrategias de desarrollo del sector en cada país y en la región.

La segunda ventaja ligada directamente al proceso de aprendizaje dentro de la negociación es hacer conciencia —a través de la transparencia que se necesita para tratar con otros países— de las necesidades de los sectores público, privado y social del propio país, estableciendo mecanismos de consulta y de colaboración entre los diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, estos procesos obligan a países y gobiernos a marcar la dirección que se decide tomar para la economía en general y el sector en particular. Se crea confianza en la legislación, lo que permite una estabilidad mayor en el entorno para la toma de decisiones de carácter económico. Asimismo, los casos de discrecionalidad se hacen más patentes y tienden a desaparecer por las presiones internas y externas.

Al negociar con el concepto de listas negativas, los países han incluido todos los sectores de servicios en la negociación y por lo tanto han tenido que hacer un esfuerzo por conocer las leyes y reglamentaciones que constituyen barreras al comercio de servicios en general y al sector turismo en particular. Es de esperarse que la negociación haya permitido a los países del Istmo y a la República Dominicana ahondar en el conocimiento de las propias legislaciones y tener una idea más clara de las ventajas comparativas y las prioridades políticas de cada país y de la región en su conjunto.

Los negociadores de los países del Istmo y de la República Dominicana ya tienen un conocimiento de primera mano de negociación de listas negativas en los tratados de libre comercio con México, entre sí y con el CARICOM. De darse esta modalidad en las negociaciones del ALCA, se encontrarán mejor preparados en conocer sus medidas disconformes y será más fácil determinar las reservas a tomar.



## 2. Algunos conceptos de liberalización

Para clasificar los niveles de liberalización que se dan en los diferentes esquemas presentes en Centroamérica y la República Dominicana, puede ser útil determinar los métodos aplicados en cada caso, ordenados de menor a mayor compromiso.

a) Como se ha comentado, en el GATS se trabaja con un concepto de listas positivas. Al incluir un sector en una lista de compromisos, un país enumera las medidas disconformes del sector que quiere consolidar. Este enfoque se ha calificado de híbrido, pues se basa en listas positivas de sectores que se ofrecen y, dentro de cada sector abierto, se indican los grados de disconformidad que cada país quiere reservar. En este caso se puede consolidar lo que un país juzgue conveniente, incluso por debajo de las leyes existentes. Por ejemplo, si ese país permite 49% de inversión extranjera en el sector de la hotelería y decide no consolidar más que 30%, lo puede hacer, pero no podrá reducir más ese nivel de liberalización en el futuro.

b) En los esquemas de los tratados de promoción y protección de las inversiones se ofrece otorgar el trato que el país proporciona a través de sus leyes vigentes. Puede ser que, en un momento determinado, el país permita 100% de inversión extranjera. Sin embargo, si con posterioridad se modifica su legislación y solamente se permite 49% de inversión extranjera, esta posibilidad es válida para el acuerdo.

c) En los esquemas tipo TLCAN se negocia todo el universo de servicios ligado a la inversión (con la no obligatoriedad de presencia comercial), partiendo del concepto de las listas negativas y se toman en cuenta las leyes vigentes en el momento de la firma del tratado. Esto quiere decir que las medidas legislativas son las que se van a tomar como base para la liberalización y, si no se reservan, quedan consolidadas en ese nivel. Por ejemplo, si existe una ley de participación de inversión extranjera que autoriza 51% de inversión extranjera, no se podrá bajar más el nivel de liberalización.

d) La llamada cláusula de la cremallera en los tratados tipo TLCAN añade otro nivel al compromiso de liberalización al consolidar automáticamente todas las medidas posteriores que, unilateralmente o por cualquier otro motivo, se den en un país o se otorguen a otro país cuando se tiene un tratado de libre comercio con el primero. Siguiendo con el mismo ejemplo, si se decide aumentar la inversión extranjera, que ya estaba determinada en 49% hasta 51%, este último porcentaje queda consolidado sin posibilidad de volver al 49% anterior.

e) Otro concepto importante en los procesos de extensión de compromisos de liberalización es el de la cláusula de la nación más favorecida, en la que se otorga a los países signatarios del acuerdo un trato más favorable que el utilizado para otro país o grupo de países.

Ahora que los países de Centroamérica y la República Dominicana se han comprometido en un tratado de libre comercio inspirado en el TLCAN, en lo que se refiere a los servicios, los niveles de liberalización existentes en sus leyes al momento de la entrada en vigor del tratado —es decir, el 1 de enero de 1999— o que se den posteriormente en el proceso interno del país o de negociación con otros países, se consolidarán con las otras partes del tratado tanto por la cláusula de la cremallera como por la de la nación más favorecida.

En el caso de los dos tratados que firmó la República Dominicana con Centroamérica y con el CARICOM, toda liberalización que otorgue en el marco de uno de los tratados deberá hacerse extensiva a las partes signatarias del otro. Sin embargo, ese trato preferencial no se aplica a los países que no hayan firmado tratados de libre comercio en servicios con la República Dominicana.

Se puede entonces apreciar que la red de liberalización se está extendiendo por toda América entre países signatarios de tratados de libre comercio, entre los cuales se cuentan los de Centroamérica y la República Dominicana y, próximamente, Panamá.

Resumiendo, además de que todos los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana son miembros de la OMC, y por ende signatarios del GATS, han firmado y están negociando una serie de tratados de libre comercio tipo TLCAN que incluyen los servicios y que se listan a continuación:

- a) Costa Rica-México.
- b) Costa Rica-Chile.
- c) Nicaragua-México.
- d) Centroamérica (que incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre sí)-República Dominicana.
- e) República Dominicana-CARICOM.

En proceso:

- a) Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)-México.
- b) Panamá-México.

Antes de cerrar este capítulo, es preciso recordar que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe no incluye los servicios, pero el ALCA sí. La presidencia del grupo de negociación de servicios ha recaído sobre un país centroamericano, Nicaragua, y la sede de negociaciones del acuerdo será Panamá, otro país del Istmo, a partir del año 2000 y hasta el 2003.

Todos los desarrollos antes descritos, sin contar los que se vislumbran, recalcan el papel fundamental que el Istmo Centroamericano y la República Dominicana están tomando en los procesos de liberación en general, y de los servicios en particular, en el panorama continental. Es de esperarse también su participación destacada en la Ronda del año 2000 de la OMC en el marco del GATS.